

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



**Programa de Segunda Especialidad en DERECHO AMBIENTAL Y DE LOS
RECURSOS NATURALES**

**TITULO: EL PAMA DEL OLEODUCTO NOR PERUANO: ANALISIS DE SU
NATURALEZA JURIDICA COMO INSTRUMENTO DE GESTION AMBIENTAL
CORRECTIVO**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Ambiental y de los Recursos Naturales**

Autor: Susana Julieta Gallegos Vargas

Asesor: Martha Inés Aldana Durán

Código de alumno: 19927312

2017

EL PAMA DEL OLEODUCTO NOR PERUANO: ANALISIS DE SU NATURALEZA JURIDICA COMO INSTRUMENTO DE GESTION AMBIENTAL CORRECTIVO

Susana Julieta Gallegos Vargas

19927312

Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

2016-2

EL PAMA DEL OLEODUCTO NORPERUANO: ANALISIS DE SU NATURALEZA COMO INSTRUMENTO DE GESTION AMBIENTAL CORRECTIVO

Introducción

El 31 de diciembre de 1976, la Estación 1 del Oleoducto (San José de Saramuro) recibió petróleo de los yacimientos de Petroperú, y el primer frente de crudo llegó a la Terminal de Bayóvar el 24 de mayo de 1977. El 7 de junio del mismo año el buque tanque Trompeteros realizó el primer embarque de crudo con destino a Refinería La Pampilla, en Lima. Petroperú construyó posteriormente el Oleoducto Ramal Norte, que va desde la Estación Andoas a la Estación 5. Entró en operaciones el 24 de febrero de 1978.¹

El Oleoducto Norperuano, orgullo de la ingeniería peruana, tiene una longitud de 854 kilómetros (atravesada costa, sierra y selva). Se divide en dos tramos, el primero de 306 kilómetros, conformado por tuberías de 24 pulgadas de diámetro que unen las estaciones 1 y 5.²

Este año, 40 años después del inicio de sus operaciones, el Oleoducto Nor Peruano ha sufrido 6 derrames de petróleo, afectando cultivos, cursos de agua y especies hidrobiológicas que son el sustento de las poblaciones, entre otros efectos en el ambiente.

Ante este panorama cabe preguntarse qué es lo que podría provocar sucesivamente estos derrames de petróleo? Al respecto, el Director de Perupetro señaló en los medios de comunicación y prensa que existen diversas causas tales como “movilización de tierra” “una fuerza externa” (cayó un rayo) habiendo indicado que “el Oleoducto se encuentra en perfectas condiciones”.³

Por su parte, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) a propósito de sus acciones después del primer derrame señaló que la causa era el deterioro de la tubería por factores externos.⁴

Otra interrogante es la referida a las medidas y acciones que debe cumplir Petroperú para prevenir, controlar, mitigar o recuperar los efectos que podría causar la operación del oleoducto en el ambiente.

Es a partir de estos eventos y de la necesidad de responder a las preguntas antes citadas, que se inicia esta investigación, dado que entendemos que la

¹ En <http://www.petroperu.com.pe/portalweb/Main.asp?Seccion=76>

² En <http://www.petroperu.com.pe/portalweb/Main.asp?Seccion=76>

³ En <http://peru21.pe/actualidad/derrame-petroleo-amazonia-todo-lo-que-necesitas-saber-2239595>

⁴ En http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=16917, Resolución N° 012-2016-OEFA/DS del 15 de febrero de 2016

regulación sobre protección del ambiente tiene como objetivo garantizar la calidad del ambiente en donde se desarrolla una actividad. Analizaremos la normativa ambiental que rige las actividades de hidrocarburos y en particular lo relacionado al instrumento de gestión ambiental aplicable al Oleoducto Norperuano, el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA, y la principal pregunta en relación a este instrumento es cuál es su naturaleza jurídica y como se ha desarrollado el marco jurídico que rige aplicación, a efectos de identificar las consecuencias jurídicas de su implementación en el caso del Oleoducto.

El sector hidrocarburos aprobó su primera norma ambiental, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos en el año 1993. Esta norma dispuso la aplicación del PAMA para las empresas que se encontraban operando antes de su promulgación⁵, precisando que la finalidad de este instrumento era lograr la adecuación a la nuevas reglas establecidas en el reglamento aprobado⁶.

Posteriormente el sector ha contado con otros dos reglamentos ambientales más, el último de estos aprobado en el año 2014. En este contexto normativo, ha incluido normativa en materia de adecuación ambiental a través de los PAMA, normativa esta que procederemos a analizar. La legislación ambiental ha cambiado y revisaremos como lo ha hecho respecto al PAMA.

Es importante realizar este análisis para evidenciar cómo dicho instrumento ha acompañado el desarrollo de las actividades del Oleoducto Nor Peruano, e identificar a partir de este caso posibles deficiencias o vacíos de su regulación y las mejoras que se requieren.

1. ORIGENES DEL PAMA

1.1. El Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales

El Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales – CMARN, en su Capítulo III sobre Protección del Ambiente, fue la primera norma que estableció la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para los proyectos de obra o actividades que puedan provocar daños no tolerables al ambiente⁷.

A su vez, en su artículo 13º el CMARN, dispuso que la Autoridad Competente tuviera como atribución exigir la elaboración de un EIA para cualquier actividad en curso que esté provocando impactos negativos en el medio ambiente, a efectos de requerir la adopción de las medidas correctivas pertinentes.

En tal sentido, el código regula la aplicación del EIA tanto para proyectos de inversión como para actividades en curso, es decir un mismo instrumento de gestión ambiental aplicaría para establecer medidas de prevención y medidas correctivas según se trate en cada caso, lo cual evidentemente sería determinado por la Autoridad Competente.

⁵ Mediante Decreto Supremo N° 046-93-EM se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, cuyo Título XV sobre Disposiciones Transitorias reguló la aplicación del PAMA en los siguientes términos: “Las empresas que se encuentran operando antes de la promulgación del presente Reglamento presentarán a la D.G.H. para su aprobación, el PAMA acompañado del examen especial del PAMA llevado a cabo por un Auditor Ambiental registrado en la Dirección de Fiscalización de la D.G.H. (...)”

⁶ El Título XVI Definiciones, del Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de hidrocarburos señaló: “PROGRAMA DE ADECUACION Y MANEJO AMBIENTAL.-Es el programa donde se describe las acciones e inversiones necesarias para cumplir con este Reglamento.”

⁷ De acuerdo a lo señalado en el artículo X del CMARN.

Tal vez porque la finalidad del EIA es incorporar la evaluación de los impactos ambientales en toda acción humana que se pretenda desarrollar y que pudiera causar efectos negativos en el ambiente. Este análisis es aplicable a ambas situaciones, con la diferencia de que en unos estamos hablando de la proyección de los impactos ambientales negativos que podrían producirse y en las otras el análisis versaría sobre los impactos ambientales negativos producidos.

Otro aspecto relevante, es que el CMARN al distinguir a los proyectos de las actividades en curso, señalando que estas últimas “están provocando impactos negativos en el ambiente” y que este hecho requiere de “medidas correctivas”.

El CMARN el contenido del EIA, pero no hace lo propio para el caso de las actividades en curso, pero se entiende en principio que el EIA para actividades en curso debía identificar los impactos ambientales negativos producidos y proponer las medidas correctivas correspondientes.

Sin embargo, como ya sabemos el artículo 13º sobre los EIA del CMARN fue derogado por el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para la Promoción de la Inversión Privada, asignándole a las Autoridades Sectoriales Competentes, la determinación de la exigibilidad de un EIA, previo al desarrollo de las actividades, así como el establecimiento de requisitos para la elaboración de EIA y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, previa opinión favorable del Consejo Nacional del Medio Ambiente - CONAM.⁸

El Decreto Legislativo N° 757, introduce la figura del PAMA, disponiendo que la Autoridad Sectorial Competente regule los requisitos para su elaboración, es así que el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades minero-metalúrgicas es la primera norma sectorial en desarrollar el objetivo, contenido y plazos del PAMA para la adecuación de las actividades en curso⁹.

1.2. Primera norma sectorial sobre los PAMA: El sector Minería

Considerando el desarrollo cronológico que estamos realizando a efectos de identificar la naturaleza jurídica del PAMA y los cambios normativos en su regulación, abordaremos lo establecido en el sector Minería, ya que es la primera norma de protección ambiental sectorial que desarrolla su regulación.

El PAMA nace con el Reglamento de Protección Ambiental para las actividades minero-metalúrgicas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM del 28 de abril de 1993, que en su capítulo: “De la Adecuación y Manejo Ambiental de la Industria Minera-Metalúrgica” establece la obligación de que los titulares de actividad minera presenten un PAMA con el objetivo de que logren reducir sus niveles de contaminación ambiental hasta alcanzar los niveles máximos permisibles¹⁰.

Este reglamento aborda el contenido del PAMA de acuerdo al tipo de actividad minera, llámese exploración y/o explotación, explotación de placeres, beneficio, operaciones hidrometalurgia y beneficio con amalgamación, enfatizando en los principales impactos que se habrían producido en el desarrollo de estas actividades.

⁸ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 51º del Decreto Legislativo N° 757.

⁹ De acuerdo a lo establecido en el artículo X del citado reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 16-93-EM.

¹⁰ Artículo 9º del Reglamento de Protección Ambiental para la actividad minero metalúrgica

Señaló que el PAMA debía contener un cronograma de ejecución de las acciones de inversión, monitoreo, control de afluentes y recuperación de zonas afectadas. Los montos de inversión anual para estas acciones no debían ser menores al 1 % de las ventas anuales. Asimismo, estableció el plazo en el que las actividades mineras debían reducir sus niveles de contaminación hasta alcanzar los niveles máximos permisibles, considerando para ello entre 5 a 10 años como máximo.

El propósito del PAMA en el sector fue permitir que las empresas que estaban operando pudieran adecuarse a los estándares ambientales establecidos. Esta adecuación debía realizarse a través de proyectos para mejorar las técnicas y los procesos de operación, lo cual se sustentaba en la determinación de un monto de inversión y en un plazo para su ejecución.

El PAMA del sector minería tenía carácter transitorio, en tanto el titular debía cumplir con adecuarse a los estándares ambientales en un plazo determinado, de acuerdo al cronograma de ejecución.

1.3. El PAMA en el sector Hidrocarburos: 1993 y 2006

En el sector Hidrocarburos, se aprueba el primer reglamento de protección ambiental en el año 1993, mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM, incorporándose la figura de los PAMA, luego esta norma fue derogada en el año 2006, por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, nótese que esta segunda norma se da con posterioridad a la Ley del Sistema Marco de Gestión Ambiental y a la aprobación de la Ley General del Ambiente, siendo que este su contexto normativo y sustento legal.

PAMA	Reglamento de Protección Ambiental para las actividades de hidrocarburos mediante (Decreto Supremo N° 015-2006-EM)
Objetivo	Las empresas que se encuentran operando antes de la promulgación del presente Reglamento presentarán un PAMA.
Contenido	El PAMA incluirá el PMA para cada año, los programas de monitoreo de efluentes el cronograma de inversiones y el Plan de Abandono. (El PMA en la cual se consigne las medidas preventivas de control y de mitigación)
Plazo	En función a la magnitud de acciones e inversiones propuestas, la autoridad aprobará el PAMA y su plazo de ejecución, que no podrá ser mayor a 7 años.

2. PAMA EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS

2.1. En la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - SNGA, del año 2004, señala que la finalidad del sistema es orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.¹¹ El CONAM es la Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del SNGA, entre sus funciones están las de normar y coordinar, las acciones orientadas a la protección del ambiente y a la conservación del patrimonio natural¹².

Establece como una de las funciones del CONAM¹³, la de evaluar, en coordinación con las entidades competentes, la eficacia y eficiencia sectorial de los programas de adecuación y manejo ambiental. Esto supone que la autoridad ambiental nacional revise la aplicación de este instrumento y si cumplió con el objetivo establecido.

2.2. En la Ley General del Ambiente

La Ley General del Ambiente aprobada en el año 2005, estableció la figura de las entidades con funciones transectoriales y volvió referirse a la Autoridad Ambiental Nacional.

Asimismo, consagró los principios de importantes para la regulación de protección ambiental, Prevención, Internalización de Costos y Responsabilidad Ambiental estrechamente relacionados a evitar la degradación del ambiente como producto de las acciones humanas. Estos principios indican que se deben adoptar medidas para evitar la afectación del ambiente, asumir los costos de los riesgos o daños generados en él y en su caso adoptar las medidas para restauración, rehabilitación y reparación que correspondan, y en caso esto no sea posible compensar en términos ambientales.

Es así que la precitada ley en sus artículos 24, 25 y 26 regula el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, los Estudios de Impacto Ambiental y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, estableciendo respecto de estos últimos lo siguiente:

PAMA	Ley General del Ambiente
Finalidad	Para facilitar la adecuación de una actividad económica a las obligaciones ambientales nuevas
Contenido	Objetivos de desempeño ambiental explícitos Metas Cronograma de avance de cumplimiento Medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda
Plazo	Cumplimiento en los plazos que establezcan las respectiva normas

¹¹ Artículo 3º de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

¹² Artículo 8º de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

¹³ Artículo 9º

Dado el carácter transectorial de la Ley General del Ambiente, la regulación del PAMA tiene un alcance general, y expresa en este instrumento la aplicación del Principio de Gradualidad o Progresividad¹⁴, considerando que en materia ambiental la exigencia de cumplimiento de una nueva norma, puede implicar para una actividad en marcha la implementación de nueva tecnología lo cual se debe implementar gradualmente, considerando los costos que ello implica y la disponibilidad de la misma.

A diferencia del CMAR, la Ley General del Ambiente detalla es explícita en señalar la finalidad del instrumento y su contenido, haciendo énfasis en que el PAMA está previsto para facilitar la adecuación de las actividades a las nuevas exigencias ambientales, e indicando, a diferencia del CMAR que contiene medidas preventivas, a semejanza del EIA, pero siempre caracterizado por su transitoriedad.

2.3. El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental–SEIA

Todos los reglamentos de los años 90 regularon los Estudios de Impacto Ambiental y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, estos últimos aplicables a actividades que se venían desarrollando hasta antes de la entrada en vigencia de la norma sectorial. Y la principal característica del PAMA en la regulación sectorial es que está constituido por un paquete de proyectos vinculados a alcanzar objetivos ambientales, por ello se incidió en señalar montos de inversión y un cronograma de plazos para el cumplimiento de los objetivos.

El régimen de la regulación sectorializada da un giro con la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el sistema establece un proceso uniforme para la evaluación de los impactos ambientales y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental. Se regulan los roles de las entidades involucradas en el sistema bajo la dirección de un ente rector.

Naturaleza y alcances del SEIA

El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA se crea mediante Ley N° 27446, y señala que su finalidad es, entre otras:

La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

El SEIA es un sistema funcional, que se organiza en torno a un aspecto de la materia ambiental (la evaluación de impacto ambiental) que requiere de mecanismos de coordinación y articulación entre los actores involucrados para cumplir con sus fines¹⁵. En tal sentido, es único porque establece reglas para uniformizar el proceso de evaluación de impacto ambiental y es coordinado porque establece roles que corresponden a cada actor del proceso.

En este punto es importante señalar cuál es la definición del proceso de evaluación de impacto ambiental, para ello nos remitimos al artículo 14° del Reglamento de la Ley del SEIA que señala:

¹⁴ Principio consagrado en el Derecho Ambiental Internacional

¹⁵ La Ley del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, artículos del 43° al 48°

“La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos.”

En tal sentido, el sistema regula un proceso que evalúa los potenciales impactos negativos de las acciones humanas expresadas a través de un proyecto de inversión, es decir de una acción que se pretende desarrollar¹⁶.

Y seguidamente su artículo 14^o dispone:

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

El titular de un proyecto de inversión del cual se prevé pueda generar impactos ambientales negativos significativos se somete al proceso de evaluación de impacto ambiental cuyo resultado será el otorgamiento de una Certificación Ambiental, en caso se declare su viabilidad ambiental. Obtenida esta el titular podrá iniciar la ejecución de su proyecto, sin perjuicio de otros permisos o autorizaciones que deba tramitar de acuerdo a la normativa vigente.

3. NATURALEZA JURIDICA DEL PAMA

3.1. Los instrumentos de gestión ambiental correctivos y el SEIA

Es importante señalar que el SEIA no incluyó el supuesto de las actividades que venían desarrollándose con anterioridad a la aprobación de la normativa ambiental vigente y que también debían aplicar normas de protección ambiental para asegurar su desarrollo sostenible, tal vez porque la normativa sectorial¹⁷ ya había establecido reglas específicas para el tratamiento de las actividades en curso, y en el entendido de que al tratarse de un régimen transitorio sometido a plazos perentorios, se debía establecer un sistema eminentemente preventivo para los proyectos de inversión, de allí en adelante.

Los instrumentos de gestión ambiental comprendidos en el sistema, son la DIA, EIA-sd y EIA-d, determinados en función a la escala de los impactos ambientales negativos que puede generar el proyecto de inversión.

¹⁶ El Anexo I sobre Definiciones del Reglamento de la Ley del SEIA señala:

“Proyecto: Es toda obra o actividad pública, privada o mixta que se prevé ejecutar, susceptible de generar impactos ambientales. Incluye los proyectos de inversión que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y los proyectos de investigación.”

¹⁷ El Decreto Legislativo N° 757, publicado el 13 de noviembre de 1991, que Aprueba la Ley Marco para la promoción de la inversión privada, dispone en su NOVENA DISPOSICION COMPLEMENTARIA que: “Toda mención hecha en el Decreto Legislativo N° 613 Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales a “autoridades”, “autoridad competente” o “autoridad ambiental” se entenderá referida a la autoridad sectorial competente, es decir, al Ministerio del Sector correspondiente a la actividad que se desarrolla.”

El Reglamento de la Ley del SEIA, sin embargo, además de desarrollar la aplicación de los instrumentos antes citados, preciso que:

“Artículo 13.-Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.”

Una primera conclusión para expresar la relación de los PAMA con el SEIA, sería que son instrumentos de gestión ambiental complementarios a dicho sistema y que, como tales, deben regirse por sus principios y normas.

Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos operativos para cumplir la Política Nacional del Ambiente, y el Estado debe asegurar su aplicación coherente para la consecución de los objetivos de la política. En este sentido, la creación del SEIA se dio para consolidar la prevención en materia de protección ambiental. El propósito es anticiparse y revisar si el proyecto pone en riesgo la calidad ambiental del entorno y si su realización causa efectos intolerables e irreversibles.

Cuando hablamos de actividades que se vienen desarrollando, entenderíamos que los efectos negativos en el ambiente ya se produjeron y por tanto, es por descontado que no cabe un análisis para estimar los posibles impactos, estos ya ocurrieron. Sin embargo, esta interpretación es restrictiva a la luz, de que la actividad tiene un ciclo de vida que va más allá de las acciones para la adecuación e implementación de medidas correctivas por los impactos generados.

Entonces, el PAMA también debe tener un conjunto de medidas que acompañen el desarrollo de la actividad hasta su cierre. Este es el punto común entre el EIA y el PAMA, como instrumentos de gestión ambiental que provienen de las normas de protección ambiental, buscan el desarrollo armonizado de actividades humanas con el ambiente.

Este aspecto, se puede evidenciar en el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo¹⁸, aprobado en el marco de las acciones para formalización de la minería informal, que consideramos relevante pues si bien es una norma de alcance sectorial, establece un referente importante en la regulación de protección ambiental en la medida en que fue aprobada por el ente rector del SEIA.

Las Disposiciones Complementarias para el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso, establecen lo siguiente:

“Actividades en curso: Son aquellas actividades mineras que se encuentran en funcionamiento u operación a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.”

“El IGAC tiene como objetivo adecuar las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal en curso a las obligaciones legales ambientales vigentes. Mediante el IGAC, el sujeto de formalización adopta las medidas ambientales para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales de su actividad, según

¹⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM, jueves 6 de setiembre de 2012.

correspondan. El IGAC contiene las metas graduales, cronograma de inversiones, y resultados ambientales los que son objeto de fiscalización y sanción.”

“Contenido del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC El contenido mínimo del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC está previsto en los Términos de Referencia Comunes que como Anexo N° 01 forman parte integrante del presente dispositivo.(...)”¹⁹

Dichos términos de referencia precisan lo siguiente:

“VII. Propuesta de Plan de Manejo Ambiental (PMA)
El PMA contendrá las siguientes acciones:

- a) *Acción en Prevención y Mitigación Ambiental. El Gobierno Regional al fijar las políticas de protección del ambiente privilegia y promueve la adopción de prácticas de prevención de la contaminación. Las medidas de prevención se orientan principalmente a evitar y/o mitigar los impactos ambientales negativos generados por la actividad en curso.*

Los objetivos de estas acciones son:

- *Mitigar o corregir a niveles aceptables los impactos ambientales negativos generados por la actividad en curso en el área de influencia.*
- *Prevenir la generación de nuevos impactos ambientales negativos.*
- *Establecer las consideraciones ambientales para la realización de los diversos trabajos y actividades que se desarrollan durante el ciclo de vida de la actividad.*
- *Conservar los recursos naturales ubicados en el área de influencia.(...)”*

3.2. El Reglamento de Gestión Ambiental para actividades de Hidrocarburos en el marco del SEIA

El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental contiene disposiciones transversales en materia de evaluación del impacto ambiental, estableciendo un procedimiento estandarizado y contenidos mínimos para los instrumentos de gestión ambiental.

La regulación sectorial aprobada en adecuación al SEIA ha desarrollado las disposiciones específicas armonizadas con dicho sistema, y del mismo modo la regulación del PAMA también se ha estandarizado, considerando que los reglamentos de gestión ambiental deben contar con la opinión previa favorable del MINAM.

El Reglamento de la Ley del SEIA estableció en su Primera Disposición Complementaria Final, que las Autoridades Competentes del SEIA, es decir las Autoridades Sectoriales Nacionales, debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la Evaluación de Impacto Ambiental, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la publicación de la presente norma.

En tal sentido cabe revisar este segundo grupo de normas reglamentarias a efectos de revisar el tratamiento del PAMA a partir de la vigencia de las normas del SEIA.

Reglamento	Entrada en vigencia
Reglamento de Gestión Ambiental sector Vivienda,	14 de setiembre de 2012

¹⁹ Artículo 7° del Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM

Construcción y Saneamiento mediante Decreto Supremo N° 015-2012	
Reglamento del Gestión Ambiental del sector Agrario, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2012-AG	14 de noviembre de 2012
Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero Decreto Supremo N° 040-2014-EM	12 de noviembre de 2014
Reglamento para la protección ambiental de las actividades de hidrocarburos Decreto Supremo N° 039-2014-EM	12 de noviembre de 2014
Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE	06 de junio de 2015

Para el presente trabajo cobra importancia la revisión del Reglamento de Gestión Ambiental para las actividades de hidrocarburos, en lo que respecta a la regulación del PAMA, para determinar si este brinda las respuestas a las preguntas que nos formuláramos sobre este instrumento.

3.3. Naturaleza jurídica del PAMA

De acuerdo a lo previsto en la normativa sectorial los PAMA son instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad facilitar la adecuación de actividades en curso a la nuevas normas ambientales, estableciendo un plazo determinado para ello por lo que tienen, un carácter transitorio, siendo que su contenido incide en las medidas de carácter correctivo. De acuerdo, a su transitoriedad se podría entender que estos instrumentos de gestión ambiental pierden vigencia una vez cumplidas las metas del cronograma de inversiones. Sin embargo, considerando el criterio asumido por el ente rector del SNGA y del SEIA, un instrumento correctivo, como es el caso del PAMA, se aplica a todo el ciclo de vida del proyecto.

El instrumento debe ser eficaz para prevenir afectación al ambiente, tiene que establecer medidas razonables, metas cumplibles, esto le aun cuando no sea un instrumento expresamente señalado en el SEIA, se le aplica el Principio de Indivisibilidad y los de prevención e internalización de costos establecidos en la Ley General del Ambiente.

4. EI PAMA DEL OLEODUCTO NORPERUANO

4.1. Marco legal con el que se aprobó

Se encontraba vigente el Código de Medio Ambiente y de los recursos naturales, que como señalamos estableció que las Autoridades Competentes tenían la atribución de exigir la aplicación de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental a las actividades que habrían generado impactos ambientales a fin de que adopten de medidas correctivas.

En el sector Hidrocarburos, la norma ambiental aplicable a las actividades sectoriales era el reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM, que en su Disposición Transitoria, que estableció la obligación de presentar un PAMA a las empresas que se encontraban operando antes de la promulgación del reglamento ambiental.

El PAMA debía contener un cronograma de ejecución, un PMA para cada año, los programas de monitoreo de efluentes, el cronograma de inversiones y el Plan de Abandono. La ejecución del PAMA no podía ser mayor a 7 años.

Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minería (en adelante, MINEM) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del Oleoducto Norperuano. Dicho PAMA incluye todas las instalaciones del mencionado Oleoducto, operado por Petroperú.

Mediante la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo del 2003, la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM aprobó la modificación del Impacto N° 19 del PAMA "Evaluación e Instalación de válvulas en cruces de ríos"

4.2. Contenido y aspectos relevantes

El PAMA del Oleoducto Nor Peruano contiene un Plan de Adecuación en el cual se presentan opciones de solución a los problemas ambientales encontrados, por prácticas operativas inadecuadas y en menor proporción por limitaciones económicas y tecnológicas, según señala el propio texto del PAMA. Además, precisa que las opciones de solución planteadas, buscan principalmente:

- *Adecuarse a la legislación ambiental vigente en la industria del petróleo.*
- *Renovar las prácticas operativas, a fin de conducir la industria del petróleo nacional hacia estándares ambientales más exigentes.*
- *Hacer más habitables las condiciones ambientales para las generaciones futuras."*

Señala el PAMA, que complementando la elección de soluciones técnicamente viables y económicamente factibles, se efectuó el estimado de costos para ejecución de las soluciones.

Un aspecto relevante del PAMA es que señala que las inversiones más importantes son las referidas a evitar el derrame en ríos o mar, en limpieza de derrames existentes y en mejorar las instalaciones sépticas de las estaciones. Por cierto, el PAMA da cuenta de los eventos relacionados a derrames ocurridos.

El PAMA contiene un Plan de Manejo Ambiental, que comprende el manejo de insumos, manejo de materia prima, manejo de desechos y un programa de monitoreo.

De otro lado el Plan de Contingencia, comprende un Plan de Contingencias para Derrames de Petróleo, que en el cual se detallan los incidentes ocurridos y en razón a ellos, se recomienda un conjunto de acciones para el plan, entre las que debemos resaltar:

- *Asignar más personal para el control ambiental, que en la actualidad es mínimo (una persona). Asimismo, se requiere la implementación de una unidad de medio ambiente, con autonomía y recursos.*
- *Adquirir equipos de mitigación, en vista que los actuales, dado su tiempo de vida, presenta constantes fallas operativas. Asimismo, en las estaciones 1,5 y Morona se deben contar con un equipo mínimo de mitigación.*
- *Después de la remediación de áreas afectadas por derrames, realizar un seguimiento para verificar el estado de la restauración.*

Sin embargo, a la fecha se han sucedido varios eventos de derrames de petróleo en el oleoducto, surgiendo un cuestionamiento: Si Petroperú contaba con un instrumento de gestión ambiental para implementar acciones de recuperación del ambiente y medidas de manejo ambiental para el desarrollo de la actividad, ¿Cómo se efectuó la verificación del cumplimiento de dichos compromisos ambientales del PAMA? ¿Si Perupetro no pudo cumplir con sus obligaciones ambientales, que mecanismo tiene disponible para reformular los planes del PAMA e incorporar acciones necesarias para recuperar el entorno afectado por los derrames?

5. CONCLUSIONES

El EIA y el PAMA son los instrumentos de gestión ambiental que permiten que una acción humana, expresada a través de un proyecto o actividad en curso, se desarrolle en armonía con el entorno.

Ambos instrumentos, en la normativa vigente tienen contenidos similares en la medida que acompañan el ciclo de vida del proyecto. Aunque, la regulación sectorial hace énfasis en el establecimiento de medidas correctivas de acuerdo a un cronograma de ejecución, componente materia de supervisión y control, en tanto la finalidad es cumplir con los estándares ambientales establecidos.

El SEIA, tiene carácter preventivo de acuerdo a lo que establece su Ley de creación, y no incluye expresamente a la figura del PAMA. Sin embargo, siendo es un instrumento de gestión ambiental que permite la evaluación de impactos ambientales, se debe considerar como un instrumento de gestión ambiental complementario al SEIA y en tal medida se rige por sus principios y criterios.

El PAMA del Oleoducto Norperuano, en aplicación de los principios de eficacia y eficiencia consagrados en el SEIA, debe ser materia de actualización o incluso modificación, a efectos de permitir que sus planes puedan ser actualizados y en su caso, de requerirse la actividad modifique alguno de sus componentes sometiéndose al procedimiento de modificación correspondiente.

